

Federico Camerin e Francesco Gastaldi (Eds.)

# Rigenerare le aree militari dismesse

Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia,  
Spagna e in contesti internazionali



politecnica

  
MAGGIOLI  
EDITORE

## **Descrizione dell'opera**

Il libro raccoglie 70 contributi derivanti da una riflessione a posteriori rispetto alla conferenza “Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali” che ha avuto luogo presso l'Università Iuav di Venezia (23-24 settembre 2021) a cura di Federico Camerin e Francesco Gastaldi in cui si è proposta una riflessione aperta al mondo accademico, istituzionale e professionale sulla questione degli insediamenti militari dismessi in ambito nazionale e internazionale. Le questioni che si sono evidenziate coinvolgono le amministrazioni interessate (Ministero della difesa, dei beni culturali, dell'economia e delle finanze, Agenzia del demanio, enti pubblici e territoriali in Spagna e all'estero). I testi, suddivisi in cinque sezioni, propongono un approccio multidisciplinare al tema per favorire un dialogo costruttivo e virtuoso sulle questioni di riuso di aree e immobili in termini normativi, approcci partecipativi e implicazioni economico-procedurali, progetti su immobili con elevato valore storico-artistico.

## **Profilo dei curatori del volume**

**Federico Camerin** (1989). Dottore in Pianificazione territoriale, ha conseguito il diploma di laurea magistrale in “Pianificazione e politiche per la città, il territorio e l'ambiente + European Master in “Planning and policies for city, environment and landscape” presso l'Università Iuav di Venezia (2014). È stato assegnista di ricerca presso la stessa università nel periodo 2014-2015 e 2016-2017 ed ha conseguito un doppio titolo di dottore di ricerca nell'ambito del programma europeo European Joint Doctorate “urbanHist” (2017-2020) rilasciato dall'Universidad UVA de Valladolid (Spagna) e dalla BUW-Universität Weimar (Germania). Attualmente è assegnista di ricerca post-dottorato presso il Dipartimento di Culture del Progetto dell'Università Iuav di Venezia (2021). Ha tenuto lezioni in corsi di laurea e di master in ambito europeo. Autore di saggi in riviste internazionali su temi di rigenerazione urbana delle città italiane ed europee a partire dalla riconversione dei vuoti urbani e dei waterfront.

**Francesco Gastaldi** (1969). Professore associato di urbanistica presso il Dipartimento di Culture del Progetto dell'Università Iuav di Venezia dove insegna Politiche Urbane e Abitative e Fondamenti di Urbanistica. Laureato in architettura presso l'Università degli Studi di Genova (1996), ha conseguito il dottorato di ricerca in pianificazione territoriale e sviluppo locale presso il Politecnico di Torino (2001). Ha svolto attività di assegnista di ricerca (2004-2007) presso il Dipartimento Polis dell'Università degli Studi di Genova e attività di docente a contratto presso l'Università di Parma e il Politecnico di Torino. Svolge attività di ricerca su temi riguardanti le politiche di promozione del territorio e di sviluppo locale, la gestione e la rigenerazione urbana, le vicende urbanistiche della città di Genova dal dopoguerra ad oggi. Partecipa a ricerche MIUR e di ateneo, ricerche e consulenze per soggetti pubblici e privati. Autore di articoli e saggi pubblicati su riviste internazionali. Ha tenuto lezioni in master e corsi di dottorato di ricerca.

Federico Camerin, Francesco Gastaldi (Eds.)

Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali

The text was subjected to the double-blind peer review process

Ogni capitolo è stato sottoposto a referaggio da parte di due revisori esterni attraverso un processo di double blind peer review

Revisione esterna saggi in spagnolo e inglese: Silvia Bullón González e Mónica Fernández Jiménez

Progetto grafico, impaginazione, revisione dei testi dopo il referaggio: Federico Camerin

I curatori Federico Camerin e Francesco Gastaldi non rispondono dei contenuti e delle opinioni espresse dagli autori nei contributi inclusi nel volume

ISBN 978-88-916-5082-5

DOI <https://doi.org/10.30448/UNI.916.50825>

© Copyright 2021 by Authors

Published by Maggioli Editore in December 2021

Maggioli Editore is part of Maggioli S.p.A  
ISO 9001 : 2015 Certified Company  
47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8  
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

[www.maggiolieditore.it](http://www.maggiolieditore.it)

e-mail: [clienti.editore@maggioli.it](mailto:clienti.editore@maggioli.it)

Open Access Creative Commons license  
CC BY-NC-ND 4.0 International Attribution - Non commercial – No Derivative



**Federico Camerin e Francesco Gastaldi (Eds.)**

# **Rigenerare le aree militari dismesse**

**Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia,  
Spagna e in contesti internazionali**

# **Struttura della conferenza internazionale “Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali”**

## **Comitato organizzatore**

**Camerin Federico** Università Iuav di Venezia

**Gastaldi Francesco** Università Iuav di Venezia

## **Sede e data della conferenza**

Università Iuav di Venezia, Dipartimento di Culture del Progetto, Venezia, 23-24 settembre 2021

## **Comitato scientifico internazionale**

**Álvarez Mora Alfonso** Universidad UVA de Valladolid (Spagna)

**Balletto Ginevra** Università degli Studi di Cagliari

**Bonfantini Giuseppe Bertrando** Politecnico di Milano

**Camerin Federico** Università Iuav di Venezia

**de Ureña Francés José María** Universidad de Castilla-La Mancha (Spagna)

**Fabris Luca Maria Francesco** Politecnico di Milano

**Fariña Tojo José** Universidad Politécnica de Madrid (Spagna)

**Fiorino Donatella Rita** Università degli Studi di Cagliari

**Gastaldi Francesco** Università Iuav di Venezia

**Galuzzi Paolo** Sapienza Università di Roma

**Hernández Aja Agustín** Universidad Politécnica de Madrid (Spagna)

**Longo Olivia** Università degli Studi di Brescia

**Marin Alessandra** Università degli Studi di Trieste

**Martinelli Nicola** Politecnico di Bari

**Micelli Ezio** Università Iuav di Venezia

**Montedoro Laura** Politecnico di Milano

**Morales García de Alba Emma Regina** Universidad Iberoamericana de Puebla (Messico)

**Rotondo Francesco** Università Politecnica delle Marche

**Savino Michelangelo** Università degli Studi di Padova

**Temes Cordovez Rafael** Universitat Politècnica de València (Spagna)

**Valverde Díaz de León Carlos Francisco** Universidad Iberoamericana de Puebla (Messico)

## **Acknowledgements**

- Evento promosso all'interno dell'assegno di ricerca “Aree militari dismesse come opportunità urbano-territoriali in Spagna e in Italia: una classificazione qualitativa come indicatore di rigenerazione sostenibile e resiliente in territori post-emergenziali”, finanziato dal programma “GoforIT” promosso dalla Fondazione CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) e finanziato dal Dipartimento di Culture del Progetto dell'Università Iuav di Venezia.

- Evento che ha avuto luogo nell'ambito delle celebrazioni per i 50 anni dall'istituzione a Venezia del primo corso di laurea in Urbanistica in Italia.

# Indice

<b>Introduzione, il dibattito e il quadro delle conoscenze .....</b>	<b>12</b>
<b>Introduction: the debate and the theoretical framework.....</b>	<b>22</b>
<b>Introducción, el debate y el marco de conocimiento.....</b>	<b>31</b>
<i>Federico Camerin, Francesco Gastaldi</i>	

## **Sezione: Agenzia del Demanio..... 42**

1. Il riuso delle ex caserme dismesse: una occasione per coniugare la rigenerazione immobiliare e la riqualificazione urbana con il contenimento della spesa pubblica .....	43
<i>Paolo Degl'Innocenti</i>	
2. Riqualificazione urbanistica: strumento di valorizzazione .....	58
<i>Monia Simonetti</i>	
3. Il riuso delle aree militari dismesse nel Comune di Monopoli (Ba) - Ex Deposito Carburanti – Zona Capannoni.....	66
<i>Angelo Labbelarte, Paolo Netti</i>	
4. Parco della Giustizia di Bari presso le ex caserme “Milano” e “Capozzi”.....	77
<i>Francesco Romano, Vincenzo Paolo Coppola</i>	
5. Realizzazione Federal Building del Ministero dell’Economia e delle finanze a Reggio di Calabria .....	89
<i>Salvatore Concettino</i>	
6. Realizzazione sede della D.I.A. a Reggio di Calabria.....	99
<i>Salvatore Giglio</i>	
7. Realizzazione sede del XII Reparto Mobile a Reggio di Calabria.....	111
<i>Salvatore Concettino</i>	
8. Realizzazione sede della Procura di Catanzaro presso l’ex ospedale militare .....	123
<i>Salvatore Virgillo</i>	
9. Restauro e risanamento della ex Caserma Gucci a Bologna per la riallocazione di sedi amministrative statali .....	130
<i>Ciro Iovino</i>	
10. Razionalizzazione degli uffici dell’Agenzia delle Entrate, nella città di Bologna – Nuovi uffici della Direzione Provinciale Bologna 2 e Archivio Interregionale .....	139
<i>Andrea Franco Falzone</i>	
11. Rifunzionalizzazione del complesso militare dismesso “Ex STA.VE.CO” a Bologna da destinare a Parco della Giustizia.....	146
<i>Silvano Arcamone, Ciro Iovino</i>	
12. Ex Caserma Mar.di.chi. La Spezia – Dalla riqualificazione architettonica alla rigenerazione urbana .....	160
<i>Riccardo Blanco, Teodoro Fumi</i>	

13. Ex Caserma Rosolino Pilo, Genova – Il recupero di un edificio vincolato nel Centro di Genova coniuga la qualità architettonica, la sostenibilità ambientale ed il risparmio di spesa ..... 171  
*Riccardo Blanco, Teodoro Fumi*

**Section: International case studies (Sezione: Casi di studio internazionali)**  
.....**182**

14. The conversion of military sites in Germany ..... 183  
*Klaus R. Kunzmann*

15. An insight into deliberative urban regeneration of military brownfields: evidence from Serbia ..... 201  
*Ana Perić, Milutin Miljuš*

16. Ruin, real estate or heritage? Tracing the after-lives of four UK continuity of government nuclear bunkers built in the late 1980s ..... 210  
*Luke Bennett*

17. The decommissioning of the Cold War military sites in Italy: the case of the Nike missile complexes (1958-1997) .....221  
*Simona Bravaglieri*

18. Regeneration of former military sites in Bulgaria as a process of focused urban intervention ..... 234  
*Veneta Zlatinova-Pavlova*

19. From monasteries to former military sites, the case of Lisbon ..... 247  
*Maria da Graça Moreira*

20. Gentrification of Anglo-American cantonment into a heritage site for River Rejuvenation: A study in cultural geomorphology of Mussoorie, India ..... 256  
*Prateek Negi*

21. City-making on a former sapper base. A case study from Tczew, Poland..... 268  
*Michał Stangel*

22. Military interventions: The typology and transformation of urban form in Bratislava ..... 282  
*Laura Krišteková Pastoreková*

23. The changing identity of Portolago (Leros). The shadows of a colony, the modern heritage and the future prospects ..... 295  
*Maria Tassopoulou, Panayotis Tournikiotis*

24. The urban regeneration capacity identification of the former military site of O6 barracks in Tehran: A design approach to a livable and innovative public realm..... 307  
*Ali Khani, Sanaz Fanaei, Sajedah Bahraini Moghadam*

25. *Pula arsenal komunal*. Vision urbane divergenti, sperimentazioni temporanee e infrastrutture di cura per le ex aree navali militari di Pola ..... 320  
*Isabella Inti*

26. Los diques de carena, indicadores para la historia portuaria. Los casos de Brest (Francia) y Puerto Belgrano (Argentina) ..... 340  
*Bruno Rohou, Gustavo Chalier*

27. Transformations of former military sites to new civilian life: a research agenda ..... 350  
*Celia Clark*

**Sección: Casos de estudio internacionales – España (Sezione: Casi di studio internazionali – Spagna) ..... 360**

28. La gestión de la gran propiedad inmobiliaria por parte de los organismos públicos militares y ferroviarios en España .....361  
*Luis Santos y Ganges*

29. Los procesos de reconversión de instalaciones militares, entre la dotación y la especulación: el caso de Valladolid, España (1980-2010) ..... 370  
*Miguel Fernández Maroto*

30. Espacios militares de nueva oportunidad urbanística en Palma (Mallorca): el caso de Son Busquets ..... 381  
*Lluís Gené Gil, Gabriel Alomar Garau*

31. Sístole y diástole del Antiguo Hospital Militar en el barrio del Realejo (Granada) y su conversión en E.T.S. de Arquitectura. Una relación simbiótica ..... 395  
*Juan Luis Rivas Navarro, Belén Bravo Rodríguez, Juan Manuel Barrios Rozúa*

32. Catálogo del patrimonio valenciano de la Guerra Civil española ..... 410  
*Rafael Temes Cordovez, Ruth De León Rodríguez, Petra Santisteban Cazorla, Jesús Rodríguez Pasamontes*

**Sezione: Questioni amministrative, regolamentari-legislative, procedurali, inventariali e conoscenza dello stato d'uso del patrimonio ..... 423**

33. Federalismo demaniale e alienazione degli immobili pubblici. Alcune evidenze ..... 424  
*Vittorio Ferri, Caterina Ferrario*

34. Il ruolo degli inventari militari e degli archivi militari di architettura nel processo conoscitivo delle grandi fabbriche demaniali ..... 434  
*Alice Agus*

35. Il riuso del patrimonio militare del Novecento tra riconoscimento, tutela e valorizzazione. .... 446  
*Donatella Rita Fiorino, Maria Serena Pirisino*

36. Ospedali Militari in Italia. Permanenze e processi di rifunzionalizzazione.....461  
*Donatella Rita Fiorino, Elisa Pilia*

37. Caserme, architettura storica, città nell'Otto e Novecento: il caso di Ferrara ..... 475  
*Maria Teresa Sambin De Norcen*

38. Spazi ricordo ..... 487  
*Silvia Dalzero*

39. Progettare la memoria ..... 501  
*Umberto Minuta*



40. Evoluzione delle modalità costruttive dei forti sul confine Nord-Est d'Italia (1859–1915). Il processo di costruzione-abbandono del Forte di Valledrane..... 511  
*Olivia Longo, Davide Sigurtà*

41. Re-immaginare il bordo. Il confine come opportunità..... 523  
*Claudia Pirina, Giovanni Comi*

**Sezione: Gestione urbana, governo del territorio e rigenerazione urbana**  
..... **536**

**Sottosezione: Tematiche di ricerca e strategie per il governo del territorio.....537**

42. Problematiche di riuso delle infrastrutture militari dismesse in Italia e Europa. Temi e dibattiti aperti ..... 538  
*Federico Camerin*

43. Nuove prospettive per la rigenerazione urbana e territoriale. Il riuso del patrimonio militare dismesso tra regimi di tutela e opportunità di sviluppo ..... 550  
*Anna Maria Colavitti, Alessio Floris, Sergio Serra*

44. Patrimoni disfunzionali. Strategie e dispositivi di sottrazione per ripensare le aree militari dismesse ..... 562  
*Claudia Battaino, Paolo Fossati*

45. Da caserme a residenze per abitanti temporanei: strategie di riqualificazione urbana ..... 573  
*Nicola Martinelli, Ida Giulia Presta, Cristina Danisi, Angelica Triggiano*

**Sottosezione: Friuli-Venezia Giulia..... 585**

46. Un paese di primule e caserme. La dismissione militare in Friuli Venezia Giulia: dalla ricerca interdisciplinare all'applicazione sul campo ..... 586  
*Alessandro Santarossa*

47. La dismissione della dismissione..... 598  
*Luca Maria Francesco Fabris*

48. La governance a rete come strumento di innesto sostenibile tra l'ex caserma Monte Cimone di Banne e il territorio di Trieste..... 610  
*Sara Carciotti*

49. Il riuso delle caserme in piccole e medie città. Prospettive di progetto nella regione Friuli Venezia Giulia ..... 622  
*Elena Marchigiani, Paola Cigalotto*

50. Strumenti digitali avanzati in processi partecipativi per la mappatura volta alla riqualificazione del patrimonio militare di Palmanova ..... 637  
*Elisa Cacciaguerra, Barbara Chiarelli, Carlo Antonio Stival, Ilaria Garofolo*

**Sottosezione: Esperienze in città..... 650**

51. Ferrara: processi di rigenerazione tra dismissioni e nuove centralità .....651  
*Francesco Alberti*

52. La Spezia: una città militare in trasformazione .....	662
<i>Francesco Gastaldi</i>	
53. Città militare-Città universitaria: possibili convergenze a Padova .....	672
<i>Michelangelo Savino</i>	
54. Prospettive di camminabilità urbana. Il caso delle enclave militari nella città di Cagliari (Sardegna, Italia) .....	691
<i>Ginevra Balletto, Mara Ladu, Alessandra Milesi</i>	
55. Abano Porta Metropolitana. Progetto di riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'ex caserma I ROC di Giarre .....	706
<i>Leonardo Minozzi, Valentina Andreazzo, Nicola Fattoni, Carlo Piovani</i>	
56. <i>Another break in the wall</i> . Il progetto di DOGMA per la Caserma Sani di Bologna.....	720
<i>Francesco Paolo Protomastro, Rachele Lomurno</i>	
<b>Sottosezione: Fortificazioni .....</b>	<b>732</b>
57. Una strategia per il riuso e la valorizzazione delle strutture fortificate di Verona come telai storici per la rigenerazione della città contemporanea .....	733
<i>Paolo Galuzzi, Roberto Carollo</i>	
58. Il recupero di Forte Aurelia a Roma, per un uso dualistico “dual use” istituzionale e pubblico .....	752
<i>Bruno Buratti, Fiorenzo Meneghelli</i>	
59. Incontro tra turismo e comunità per la riqualificazione della Fortezza di Peschiera del Garda (VR) .....	763
<i>Michele Bettin, Monica Biasiolo, Elisa Casagrande, Agnese Gambini, Emma Magistri, Giulia Miraglia, Nicole Paludo</i>	
60. Eredità dei paesaggi militari dismessi. Il caso di Forte Marghera a Venezia tra conservazione e valorizzazione .....	774
<i>Giorgio Danesi, Sara Di Resta, Stefano Mondini</i>	
<b>Sottosezione: Terzo settore e beni comuni .....</b>	<b>787</b>
61. Il presidio sociale e culturale del terzo settore nel recupero delle aree militari dismesse. Forte Petrazza e Fondazione di Comunità .....	788
<i>Marina Arena, Francesco Cannata</i>	
62. Beni comuni tra riforma del terzo settore e terza missione. Nuove progettualità per l'ex caserma Pepe al Lido di Venezia.....	800
<i>Francesca Zanutto</i>	
63. La Polveriera a Reggio Emilia come caso studio di riattivazione e riuso attraverso la cooperazione sociale .....	812
<i>Lorenzo Baldini, Riccardo Maria Balzarotti</i>	
<b>Sottosezione: Aree verdi, naturali e paesaggi costieri .....</b>	<b>826</b>
64. Rigenerazione urbana delle aree ex militari e socio-nature controverse: i casi di Piazza d'Armi e dei Prati di Caprara .....	827
<i>Giovanni Trentanovi, Andrea Zinzani, Roberta Bartoletti, Federico Montanari</i>	

65. La rigenerazione paesaggistica della ex-Polveriera di Mompiano a Brescia. Esigenze memoriali e nuovi immaginari .....	837
<i>Marco Cillis</i>	
66. Esperienze di coprogettazione per recuperare come spazio pubblico la Polveriera del Montello .....	850
<i>Moreno Baccichet</i>	
67. Co-abitazione tra Marina Militare e turismo.....	862
<i>Giuseppe D'Agostino, Federica Montalto</i>	
68. Patrimonio 'in attesa'. Il caso dell'idroscalo di Desenzano del Garda .....	874
<i>Monica Vargiu</i>	
69. Forme interpretative dei paesaggi costieri. Il Faro e la Batteria di capo d'Orso in Sardegna..	887
<i>Michele Montemurro, Nicola La Vitola</i>	
70. La riqualificazione e valorizzazione di fari e torri costiere in Puglia - il Progetto Europeo COHEN.....	899
<i>Giuseppe D'Agostino</i>	
<b>Conclusioni: un futuro incerto e complesso .....</b>	<b>912</b>
<b>Conclusions: an uncertain and complex future.....</b>	<b>928</b>
<b>Conclusiones: un futuro incierto y complejo .....</b>	<b>943</b>
<i>Federico Camerin, Francesco Gastaldi</i>	

## 33. Federalismo demaniale e alienazione degli immobili pubblici. Alcune evidenze

Vittorio Ferri <sup>1</sup> e Caterina Ferrario <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, frrvtr@unife.it; vferri@iuav.it

<sup>2</sup> Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, caterina.ferrario@unife.it

**Abstract:** Fin dai primi anni '90 il dossier patrimonio immobiliare pubblico è stato trattato come un obiettivo dei documenti di finanza pubblica. Negli anni successivi, oltre all'inefficienza della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, all'assenza di una strategia coerente con il ruolo economico dello stato, è emersa la complessità delle relazioni tra il livello centrale e locale. La gestione degli immobili pubblici è rimasta per molti anni sostanzialmente immobile. Le scelte tardive e limitate a favore dell'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico hanno ostacolato la crescita economica, del gettito fiscale derivante dalla tassazione degli immobili e delle loro transazioni. Di seguito approfondiamo la rilevanza nel patrimonio degli immobili pubblici delle foreste e dei terreni e analizziamo le tre mosse effettuate per la gestione degli immobili pubblici: le norme, il federalismo demaniale, le alienazioni. L'attenzione sarà concentrata su alcune evidenze relative al ruolo dell'Agenzia del demanio e di altre iniziative per l'alienazione degli immobili pubblici. La discussione dei risultati e le conclusioni evidenziano le difficoltà di cambiare lo *status quo*.

**Keywords:** patrimonio immobiliare dello Stato, federalismo demaniale, alienazione di beni immobili

---

### 1. Gli immobili pubblici: non solo fabbricati

Nel 1988 la relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio pubblico presieduta da Sabino Cassese valutava in un milione di miliardi di lire il complesso dei beni della pubblica amministrazione e consigliava di alienare a privati almeno l'1% di tale valore, pari a 10 mila miliardi di lire (Cassese, 1988).

Guarino (2006, p. 11) osserva che "Il patrimonio dello Stato (si tralascia per il momento quello delle altre amministrazioni pubbliche territoriali) aveva la capienza necessaria (...) per ridurre il rapporto debito PIL al 60% nel

1992 (...) Non lo si è fatto nel 1992, nel 1994, nel 1997, nel 2001 (...)”, con una grave perdita economica.

A partire da queste analisi e valutazioni, possiamo osservare che solo dal 2011 è stato condotto un censimento annuale dei fabbricati e dei terreni pubblici (MEF 2017, p. 5). Concentriamo ora l’attenzione su due questioni.

La prima riguarda il fatto che molta attenzione è dedicata al patrimonio dello stato costituito dai beni demaniali, dal patrimonio disponibile (soggetto alle norme di diritto privato) e indisponibile (tutti i beni destinati ad un pubblico servizio) (Brugnoli 2012, p. 542) e poca su quelli del settore pubblico allargato e dei governi territoriali. Nel 2017 8.674 amministrazioni, l’81% del totale, hanno risposto al censimento e risultano proprietari di immobili. Le amministrazioni locali detengono 1,2 milioni di fabbricati e ,3 milioni di terreni, di cui utilizzati rispettivamente circa il 93 % e il 73% (MEF, 2017, p. 6).

La seconda riguarda il fatto che l’attenzione è sempre concentrata sui fabbricati, mentre le foreste pubbliche sono trascurate come risorsa economica. La quasi totalità dei terreni di proprietà pubblica appartiene alle amministrazioni locali, pari al 97%, di cui il 77% appartiene ai comuni. Il 60% della superficie è costituita da terreni “boscato-pascolo” e il 29% da terreni agricoli (MEF, 2017, p. 15). Sulla base di questi dati sono necessari tre approfondimenti.

In primo luogo, Pettenella (2007) evidenzia che “(...) in Italia il 40% del patrimonio forestale è di proprietà pubblica, senza alcuna significativa forma di concessione in gestione ai privati. (...) In molti paesi europei la gestione delle foreste statali (...) è una fonte di entrate per lo stato”.

In secondo luogo Pretzsch et al. (2017) dimostrano che la superficie del patrimonio forestale è in aumento e i boschi crescono più velocemente rispetto al passato nelle aree urbane e, presumibilmente, anche nelle aree interne, in stretta relazione con i cambiamenti climatici.

In terzo luogo, Di Lallo et al. (2018) e Pagnotta et al. (2014) dimostrano che il consumo di suolo agricolo è un

effetto non solo dell'edificazione ma anche dell'espansione forestale su terreni seminativi, praterie, pascoli e incolti.

In sostanza il modello italiano di gestione dei boschi pubblici "(...) è un chiaro esempio di *"policy failure"*: per tutelare le funzioni pubbliche, di fatto si incentiva l'abbandono gestionale (...)" (Pettenella, 2007). Dunque esistono robuste ragioni per alienare almeno una parte dei boschi di proprietà pubblica, concedendo priorità alle proprietà collettive-usi civici che garantiscono un utilizzo economico durevole.

## **2. Le tre mosse: norme, federalismo demaniale, alienazioni**

### *2.1 Norme: un coacervo di provvedimenti legislativi senza decisioni politiche*

Il compendio normativo del patrimonio immobiliare pubblico (MEF 2018) presenta l'evoluzione, la complessità delle fonti e il quadro completo delle normative speciali per i singoli ministeri, l'Agenzia del demanio, la disciplina per la valorizzazione del patrimonio e la dismissione.

Per quanto riguarda l'alienazione emerge che a partire dai primi anni '90 il disavanzo eccessivo e la prospettiva di adesione all'euro hanno imposto processi di "sdemanzializzazione" o di "sclassificazione" secondo modelli normativi nuovi, finalizzati ad innovare le modalità delle operazioni di alienazione e ad adattarle alle esigenze del mercato finanziario (Tresca, 2017, p. 7). In altre parole, si tratta della cosiddetta "finanza creativa", privatizzazioni, cartolarizzazioni, fondi immobiliari, trasformazioni di enti pubblici in spa (Brugnoli, 2012; Mattei, Reviglio e Rodotà 2007).

La legge 24 dicembre 1993, n. 537 (finanziaria per il 1994) all'art. 9 comma 6 autorizzava il Governo ad emanare norme dirette ad alienare i beni pubblici non destinati ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale. La norma non è stata definita, ma ha sancito il principio che tutti gli immobili sono alienabili salvo quelli destinati ad usi

collettivi che non rientrano nel patrimonio disponibile (Tresca 2017) e quindi “(...) anche i beni a destinazione pubblica, e anche ascritti a categorie demaniali, possano in principio essere alienati” (Consiglio Nazionale del Notariato, 2017, p. 8).

Come osservato da Vaciago (2007, p. 13) con la legge finanziaria per il 2007 l’alienazione disciplinata nel 2004, cessa di essere una priorità a favore di un processo di valorizzazione affidato all’Agenzia del Demanio, attivato con diversi strumenti e procedure semplificate istituiti dalle norme del periodo 2001-11 (Agenzia del demanio 2015, p. 7-11).

In pratica è con la fissazione dell’obiettivo della valorizzazione che l’alienazione mediante aste pubbliche cessa di essere una priorità, a favore della concessione e della locazione pregiudicando così i risultati attesi dal lato delle entrate. In sostanza la produzione normativa è la conseguenza di un mancato indirizzo politico sul ruolo economico dello stato e sul perimetro della sua azione. Il risultato è paradossale “(...) perché la legislazione non sta ferma, mentre gli immobili pubblici restano per l’appunto....immobili.!” (Vaciago 2007, p. 2-3).

## *2.2 Il federalismo demaniale: il primo passo falso del federalismo fiscale*

In attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, il decreto legislativo n. 85 del 2010 per il federalismo demaniale aveva l’obiettivo di valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico dopo i sostanziali fallimenti dell’azione dell’Agenzia del demanio e delle cartolarizzazioni, che hanno determinato nuovi costi per lo Stato (Antonini, 2013, p. 173). Secondo Arsì (2010) “(...) i presupposti e l’impianto del decreto in parola confermano che le amministrazioni statali – e segnatamente l’Agenzia del demanio – non sono in grado di gestire il proprio patrimonio.” In particolare, dal lato delle entrate, dalla relazione tecnica al decreto n. 85 del 2010 “(...) si evince che non sono ancora in grado di censirne, con ragionevole

certezza la consistenza, non sono in grado di comprenderne il valore (...).”

Come ha notato la Corte di Conti nel corso dell’audizione parlamentare del 4 maggio 2010, l’innovazione del federalismo demaniale era un’occasione per recuperare risorse dalla valorizzazione di beni prima improduttivi o spesso lasciati in stato di abbandono.

A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione del 2001 Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni sono livelli di governo equi-ordinati e pertanto la scelta del federalismo demaniale costituiva un passaggio conseguente. In particolare, poichè i comuni sono responsabili delle scelte in materia di pianificazione urbanistica in pratica dispongono della chiave di volta del cambio di destinazione d’uso e delle varianti urbanistiche (Antonini, 2013, p. 178).

Secondo la Corte dei Conti (2014, p. 26), “Le criticità manifestatesi in sede di attuazione sono da ricondurre, in massima parte, alla complessità delle procedure previste dall’art. 19 della legge delega. (...) Il mancato conseguimento dell’intesa ha provocato il blocco dei trasferimenti.” Sono stati attribuiti solo 23 immobili a diversi comuni e non sono stati disposti i decreti di attuazione anche per i beni in parte trasferiti *ope legis* (demanio marittimo, demanio idrico e miniere) o a richiesta da parte degli enti interessati (aeroporti di interesse regionale o locale (Corte dei conti, 2014, 26-27).

Per superare la procedura originaria (elenchi e intesa con la Conferenza unificata) gli enti interessati dovevano presentare richieste all’Agenzia del demanio tra il 1 settembre e il 30 novembre 2013. “Si tratta dunque di termini brevi e perentori, entro i quali risultano presentate, da informazioni dell’Agenzia del demanio, 9.367 istanze di cui 2.243 esaminate e 527 accolte “(Corte dei conti, 2014, p. 28). In sostanza, gli effetti concreti del federalismo demaniale sono risultati deboli e hanno anticipato il fallimento del federalismo fiscale.



### *2.3 Alienazione degli immobili pubblici: i fallimenti dello stato per mantenere il ruolo della mano pubblica*

Nel 2004 è stata introdotta la disciplina ordinaria di riferimento per la vendita dei beni di proprietà dello stato (art. 1 commi 436, 437, 438 legge 30 dicembre 2004, n. 311 legge finanziaria per il 2005) mediante trattativa privata per valori inferiori a 400.000 euro e asta pubblica, ovvero invito ad offrire se di valore unitario o complessivo superiore ad euro 400.00 e qualora non aggiudicati mediante trattativa privata. Dunque la definizione di queste norme all'interno delle leggi di bilancio è durata dieci anni (dalla legge finanziaria per il 1994 a quella per il 2005). E' con lo strumento legislativo della legge annuale di bilancio che all'Agenzia del demanio, viene conferito il ruolo di "(...) vero unico *dominus* del processo di valorizzazione" (Antonini 2013, 177) senza indicare la strategia e i risultati economici da conseguire nel tempo, secondo un cronoprogramma, che sarà indicato solo negli anni successivi.

Inoltre va ricordato che "(...) l'aver attribuito all'Agenzia del demanio la competenza al trasferimento di questi beni comporta che i relativi provvedimenti non siano sottoposti al controllo della Corte" (Corte dei Conti, 2014, p. 26). E ancora che "(...) con l'art. 3 del D.L. n. 133/2013 è stato modificato l'11-quinques del D.L. n. 203/2005, l'Agenzia del demanio (...) possa procedere alla vendita di immobili a prevalente uso abitativo, ivi compresi quelli degli enti territoriali, a trattativa privata anche in blocco (art. 7 del D.L. n. 282 del 2002) (Corte dei Conti, 2014, p. 28-29).

In assenza di una scelta politica sul ruolo economico dello stato in materia di immobili e in favore dell'alienazione, la proliferazione delle norme ha limitato le transazioni e rafforzato il ruolo dominante dell'Agenzia del demanio nelle scelte relative agli immobili pubblici. Ora, quali giustificazioni economiche si possono sostenere contro l'alienazione del 73% delle unità immobiliari censite di tipo residenziale e commerciale (abitazioni, cantina/box, locale

commerciale) oltre al 7% dichiarato non utilizzato, a fronte del 20 per fini istituzionali? (MEF, 2017, p. 14).

### **3. Alcune evidenze economiche e procedurali**

Per il periodo settembre 2016-agosto 2021 l’Agenzia del demanio ha pubblicato i bandi relativi agli avvisi di gare e aste per la locazione, la concessione, la vendita di unità immobiliari ad uso residenziale e non residenziale. Si tratta di 1.712 avvisi i cui dati non sono strutturati in modalità da consentire elaborazioni quantitative.

Nel periodo gennaio-settembre 2021, le prime osservazioni generali relative a un campione di circa 100 aste e bandi evidenziano che la grande parte riguarda il rinnovo di locazioni per ulteriori 6 anni di terreni di piccola superficie, (anche 25 mq) già occupati.

I casi più frequenti riguardano ad esempio locazioni “in favore del richiedente”, con contratti scaduti, oltre a casi di: locazione di spazi adibiti a parcheggio; vendita di un blocco di terreni abbandonati; locazione di negozi; locazione di fabbricati dismessi. In sostanza, gli avvisi riguardano l’eventuale manifestazione di interesse per la locazione di terreni già affittati e pertanto la procedura diventa in pratica un rinnovo delle locazioni già in essere. Oltre alla complessità del patrimonio emerge la volontà di mantenere la proprietà pubblica. Sono un numero molto esiguo i casi di vendita di terreni, fabbricati o blocchi di fabbricati. Inoltre, come vedremo in seguito, le scelte di preferire l’affitto alla vendita sono opposte rispetto a quelle di altri attori e progetti pubblici.

Nel 2019, in attuazione del comma 422 della legge di bilancio, è stato attivato il Piano triennale di dismissione degli immobili pubblici con l’obiettivo di incassare 850 milioni di euro nel 2019, 150 milioni nel 2020 e nel 2021. Nella NADEF 2019 è previsto che l’Agenzia del demanio provveda all’alienazione di 1.600 immobili per un valore di 458 milioni. Sulla base di questi indirizzi nello stesso anno sono stati pubblicati bandi di gara per 1.000 lotti per un valore di 192 milioni (Camera dei deputati, 2021).

Nel 2017 sono stati ceduti oltre 3.078 fabbricati e 2.274 terreni (i comuni hanno venduto circa 1.100 fabbricati e 1.800 terreni) e dal punto di vista procedurale la maggior parte delle operazioni è avvenuta mediante trattativa privata/negoziazione, pari al 55%, (la gran parte dei comuni) il 20% con procedura aperta (gara), nonché altre modalità, permuta e fondi immobiliari (MEF, 2017 p. 17).

Senza entrare nel merito di questi aspetti, ci limitiamo a sottolineare la desiderabilità dal punto di vista economico delle alienazioni con aste pubbliche, ora utilizzate ad esempio da INVIMIT Sgr (società del MEF istituita nel 2013) per la vendita di 474 immobili in 33 città, nel progetto Terre vive dell'Agencia del demanio per la vendita e l'affitto di circa 5.500 ettari di terreni di proprietà pubblica, la vendita da parte di ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato agricolo Alimentare) dal 2016 di terreni per oltre 4 mila ettari, per un valore di oltre 50 milioni di euro.

Inoltre, va ricordato che la Corte dei conti, con lettera alle Camere del 2 luglio 2020, ha sollevato criticità sul duplice ruolo dell'Agencia del demanio di ente pubblico economico e di agenzia fiscale. Il ruolo di attore economico nel mercato immobiliare pubblico emerge anche nel Progetto "Valore Paese" Italia per la valorizzazione a fini turistici degli immobili pubblici inutilizzati (Camera dei Deputati, 2021).

#### **4. Discussione dei risultati e conclusioni**

Il sostanziale immobilismo che per molti anni ha caratterizzato l'alienazione degli immobili pubblici, terreni, foreste e fabbricati, è dovuto al fatto che fin dall'inizio del processo non è stato definito il ruolo economico dello stato e non è stata effettuata la scelta a favore della vendita con aste pubbliche. Non è stata assunta la responsabilità di una scelta politica necessaria ad aumentare gli investimenti in beni pubblici e ridurre il disavanzo eccessivo.

Le prime evidenze riscontrate riguardano la mancata attenzione all'alienazione delle foreste pubbliche, la preferenza dell'Agencia del demanio per l'affitto rispetto alla vendita di terreni, e al contrario, la scelta di alienare con

modalità di evidenza pubblica, terreni agricoli da parte di altri enti e progetti pubblici (ISMEA e Progetto terre verdi). Gli avanzamenti recenti nel processo di alienazione vanno accolti con favore, ma l'intero processo decisionale di gestione del patrimonio immobiliare pubblico è stato inefficiente per massimizzare l'interesse pubblico. In questa direzione sono desiderabili ulteriori approfondimenti.

Per concludere, le vicende dell'alienazione degli immobili pubblici e del federalismo demaniale dimostrano che in Italia è difficile fare le riforme e modificare lo *status quo* (Perotti, 2016) perché, in assenza di scelte politiche chiare, l'approccio giuridico prevale su quello economico.

### **Dichiarazione suddivisione lavoro di ricerca**

I paragrafi 1, 3 e 4 sono attribuiti a Vittorio Ferri mentre il paragrafo 2 a Caterina Ferrario.

### **Riferimenti**

- Agenzia del demanio (2015). *Seminario Forum P.A. Proposta immobili 2015, Direzione Centrale strategie, Progetti di valorizzazione e partecipazioni, Roma, 26 maggio*. <https://www.invimit.it/wp-content/uploads/2015/06/26-maggio-2015-Forum-PA.pdf>
- Antonini L. (2013). *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio
- Arsi M. (2010). *Il federalismo demaniale: federalismo di valorizzazione o la promessa di beni (sempre meno pubblici)*. [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Ars-/Ars-\\_nelMerito\\_28\\_07\\_10.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Ars-/Ars-_nelMerito_28_07_10.pdf)
- Brugnoli, A. (2012). La valorizzazione dei patrimoni immobiliari come strumento per finanziare gli investimenti delle amministrazioni pubbliche locali. In M., Nicolai (Ed.), *Finanza pubblica e federalismo* (pp. 571-609). Rimini: Maggioli
- Camera dei deputati (2021). *Immobili pubblici e concessioni demaniali. Servizio studi*. Roma: XVII Legislatura. [Http.s://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_gli\\_immobili\\_publici.html](http://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_gli_immobili_publici.html)
- Cassese, S. (1988). Relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 171-251
- Corte dei Conti (2014), *Attuazione prospettive del federalismo fiscale, in Audizione presso al Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*. Roma 6 marzo
- Di Lallo, G., Ottaviano, M., Sallustio, L., Lassere, B. & Marchetti, M. (2018). Il paesaggio italiano tra urbanizzazione ricolonizzazione forestale. *Agriregionieuropa*, 14(54). <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/54/il-paesaggio-italiano-tra-urbanizzazione-e-ricolonizzazione-forestale>
- Guarino, G. (2006). *Gestione del patrimonio pubblico ed eurosistema, Relazione tenuta alla giornata di studio "Gestione del Patrimonio pubblico, proprietà privata e proprietà pubblica"*. Roma: Accademia Nazionale dei Lincei
- Mattei, U., Reviglio, E. & Rodotà S. (2007) a cura di, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*. Bologna: il Mulino.
- MEF (2018). *Compendio normativo patrimonio immobiliare pubblico*. Roma: MEF Direzione VIII

- MEF (2017). *Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche*. Mef: Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII, Ufficio IV
- Pagnotta, G., Riccioli, F., Boncinelli, F. & Casini, L. (2014). La riduzione della superficie coltivata: tra evoluzione strutturale del settore agricolo e antropizzazione. *Aestimum*, 65, 207-221
- Perotti, R. (2016). *Status quo*. Milano: Feltrinelli
- Pettenella, D. (2007). *L'Italia, un paese di boschi. Statali*.  
<https://www.lavoce.info/archives/24455/litalia-un-paese-di-boschi-statali/>
- Pretzsch, H., Biber, P., Uhl, E., Dahlhausen, J., Schutze, G., Perkins, D., Rotzer, T., Caldentey, J., Koike, T., Van Con, T. & Chavanne, A. (2017). Climate change accelerates growth of urban trees metropolises worldwide. *Nature Scientific Report* 7, 15403
- Tresca, F. (2017). Alienazione dei beni pubblici dello stato. *Consiglio Nazionale del Notariato*, 17.  
<https://www.notariato.it/sites/default/files/17-2017-C.pdf>
- Vaciago, G. (2007). Gli immobili pubblici, ovvero, purchè restino immobili. In U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (Eds.), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica* (pp. 325-339). Bologna: Il Mulino